Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2054 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn terrorismebestrijding (Kamerstuk 22 112, nr. 2053)
Fiche: Verordening portabiliteit online content
Fiche: Mededeling EU Actieplan voor illegale handel in vuurwapens en explosieven (Kamerstuk 22 112, nr. 2055)
Fiche: Richtlijn herziening van de vuurwapenrichtlijn (91/477/EEG) (Kamerstuk 22 112, nr. 2056)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2054
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Verordening portabiliteit online content

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
9 december 2015

c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015) 627

d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1452085610202&uri=CELEX:52015PC0627

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD (2015) 270

f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie

h) *Rechtsbasis*
Dit voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad.

j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing (gewone wetgevingsprocedure) door het Parlement.

2. Essentie voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het voorstel heeft tot doel te bewerkstelligen dat consumenten, die in de lidstaat waar zij gewoonlijk verblijven legaal toegang hebben tot online-*content* diensten of *content* die zij online hebben gekocht of gehuurd, de mogelijkheid tot toegang of gebruik van deze diensten ook hebben wanneer zij tijdelijk in een andere lidstaat verblijven. Denk bijvoorbeeld aan diensten die online films en series, muziek, games, boeken of sportevenementen aanbieden. Op dergelijke online-*content* rust vaak auteursrecht en/of naburig recht. Wanneer de aanbieder van online-diensten materiaal aanbiedt dat door deze rechten wordt beschermd, moet daarvoor een licentie worden verkregen van de betrokken rechthebbenden, zoals auteurs, uitvoerenden, producenten of omroeporganisaties. Op dit moment is toegang tot online-*content* vaak nog niet mogelijk in een andere lidstaat omdat deze licenties op territoriale basis worden verstrekt (bijvoorbeeld per lidstaat) of omdat aanbieders van online-diensten er voor kiezen slechts specifieke, territoriaal, beperkte markten te bedienen. Ook toegang tot online-*content* die niet in alle lidstaten auteursrechtelijk beschermd is, zoals sportuitzendingen of nieuws, is vaak niet mogelijk in een andere lidstaat. Deze niet-auteursrechtelijk beschermde *content* wordt namelijk steeds vaker aangeboden in combinatie met auteursrechtelijk beschermd materiaal, zoals muziek, logo’s of grafische elementen.

Het voorstel beoogt deze belemmeringen voor grensoverschrijdende portabiliteit van online-*content* weg te nemen. Het verplicht een online-*content* aanbieder die audiovisuele diensten of auteursrechtelijk beschermd materiaal aanbiedt, consumenten de toegang tot of het gebruik van de door hen legaal afgenomen *content* eveneens aan te

bieden wanneer consumenten tijdelijk in een andere lidstaat verblijven. Voorwaarde is wel dat er sprake is van een overeenkomst tussen consument en aanbieder. Niet van belang is of de dienst betaald of onbetaald wordt geleverd, op voorwaarde dat de aanbieder in staat is om de lidstaat van gewoonlijk verblijf te controleren.

Het voorstel introduceert een, zogenoemde, juridische fictie. Dit betekent dat de dienst wordt geacht te zijn verleend in de lidstaat van gewoonlijk verblijf in plaats van de lidstaat van tijdelijk verblijf. (Bestaande) bepalingen in overeenkomsten met consumenten die in strijd zijn met de verplichting tot het aanbieden van grensoverschrijdende portabiliteit worden niet afdwingbaar geacht. Bovendien zal deze verordening ook van toepassing zijn op reeds bestaande overeenkomsten tussen consumenten en online-*content* aanbieders.

Het voorstel komt voort uit de Digitale Interne Markt Strategie van de Commissie (COM (2015) 192). Eén van de hoofddoelstellingen van deze strategie is om bredere toegang tot online-*content* door gebruikers in de hele EU mogelijk te maken.

• Impact assessment Commissie

Uit het *Impact Assessment* blijkt dat steeds meer burgers van lidstaten van de Europese Unie voornamelijk digitale *content*, zoals muziek en films, afnemen. Bovendien bekijken en beluisteren zij deze *content* in toenemende mate via apparaten zoals tablets en smartphones.

Het *Impact Assessment* inventariseert drie mogelijke beleidsopties en een nulscenario. Het nulscenario gaat uit van geen enkele beleidsinterventie. In dit scenario zou de markt zelfstandig grensoverschrijdend gebruik van *content* mogelijk moeten maken, al dan niet naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie hierover. Voor dit scenario is niet gekozen, omdat er geen verandering in de bestaande situatie wordt gebracht. Dit betekent dat consumenten nog steeds moeilijkheden zouden ondervinden om aangeschafte *content* online te benaderen, als zij tijdelijk in een andere lidstaat verblijven

De eerste beleidsoptie is dat de Commissie de stakeholders door middel van *guidance* aanmoedigt om consumenten meer mogelijkheden aan te bieden voor portabiliteit van online-*content*. Een tweede beleidsoptie is dat er een juridisch instrument komt, waarbij een juridische fictie is opgenomen dat een online-dienstenaanbieder die in een bepaalde lidstaat een licentie heeft verworven op bepaalde al dan niet auteursrechtelijk beschermde *content*, de toegang tot deze diensten ook kan aanbieden aan een gebruiker van deze *content* die tijdelijk in een andere lidstaat verblijft. Een derde beleidsoptie voegt naast deze juridische fictie nog toe dat (a) online-dienstenaanbieders verplicht zijn portabiliteit aan te bieden en (b) iedere contractuele bepaling in een overeenkomst die in de weg staat aan portabiliteit niet kan worden afgedwongen.

Het Impact Assessment concludeert dat optie 3 de beste beleidsoptie is omdat deze optie als enige kan garanderen dat online-dienstenaanbieders daadwerkelijk een vorm van portabiliteit gaan aanbieden aan gebruikers. De andere opties zouden dit effect niet hebben, omdat aanbieders de mogelijkheid houden om geen portabiliteit aan te bieden en omdat veel aanbieders van rechthebbenden geen toestemming zullen krijgen om portabiliteit aan te bieden, met een beroep op bestaande licentieovereenkomsten. Verder beantwoordt optie 3 het best aan de verwachtingen van consumenten, aldus het Impact Assessment. Dienstenaanbieders kunnen profiteren doordat zij door het geïntroduceerde mechanisme beter in staat

zijn aan de verwachtingen van consumenten te voldoen. Voor de producenten van *content* zijn de effecten beperkt omdat het voorstel er niet toe strekt om de kring van gebruikers te vermeerderen of territoriale exclusiviteit van licenties te doorbreken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*
Het versterken van de digitale interne markt is voor Nederland een prioriteit. Maatregelen om de online toegang tot diensten te verbeteren worden dan ook verwelkomd. Van belang is dat regelgeving op Europees niveau innovatie- en toekomstbestendig is teneinde optimaal gebruik te maken van het potentieel van de internet economie. Nederland is van mening dat het auteursrecht innovatie en nieuwe – online – (verdien)modellen zoveel mogelijk moet stimuleren en geen obstakel daarvoor moet vormen. Van belang is wel dat er een juiste balans is tussen de gerechtvaardigde belangen van rechthebbenden enerzijds en die van gebruikers anderzijds.

b) *Beoordeling*
Nederland is voorstander van het bevorderen van grensoverschrijdend gebruik door consumenten van online-*content* en verwelkomt dan ook het voorstel van de Commissie. Hiermee wordt een concrete stap gezet richting een digitale interne markt. Hierdoor wordt de fragmentatie van afzetmarkten van online-*content* tegengegaan. Ook wordt rekening gehouden met de toenemende behoefte van consumenten aan grensoverschrijdende portabiliteit. Nederland heeft nog wel een aantal vragen over de invulling van het voorstel, die invulling zal in de onderhandelingen moeten worden verduidelijkt. Deze vragen hebben betrekking op de keuze voor een verordening in plaats van een richtlijn, de reikwijdte van het voorstel (waarom een breder toepassingsbereik dan alleen auteursrechtelijk beschermde werken en betaalde diensten), de technische uitvoerbaarheid, de begrippen «abonnee» en «tijdelijkheid» en het functioneren van de juridische fictie (zoals beschreven bij de tweede en derde beleidsoptie in het impact assessment).

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*
De inschatting is dat de meeste lidstaten overwegend positief zullen staan ten opzichte van het voorstel. Over een aantal deelonderwerpen zal tijdens de onderhandelingen niettemin discussie plaatsvinden. Dit betreft bijvoorbeeld de reikwijdte van het voorstel, de keuze voor een verordening en de technische uitvoerbaarheid van het voorstel. Hoewel het Europees Parlement nog geen rapporteur heeft aangewezen en zich nog op zijn positie beraadt, zijn de eerste signalen dat ook het Parlement een overwegend positieve grondhouding heeft ten opzichte van het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft de Unie de bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteit*
De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Portabiliteit is per definitie een grensoverschrijdend onderwerp. Het heeft betrekking op de toegang tot online-*content* in een andere lidstaat dan de lidstaat van gewoonlijk verblijf, waar betrokkene het abonnement op de *content* heeft genomen. Aangezien het auteursrecht en de naburige rechten op

EU-niveau zijn geharmoniseerd kan bovendien uitsluitend de EU het wettelijke kader wijzigen.
Europese interventie op wetgevend niveau is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de lidstaten dezelfde uniforme voorwaarden over portabiliteit toepassen. Een Europese aanpak biedt ook meer rechtszekerheid voor de betrokkenen; rechthebbenden, aanbieders en consumenten.

c) *Proportionaliteit*
De proportionaliteit wordt als overwegend positief beoordeeld, hoewel Nederland vragen heeft bij de keuze voor een verordening. Enerzijds ziet Nederland de mogelijk toegevoegde waarde van een verordening voor portabiliteit. De verschillen in uitleg die in de verschillende lidstaten kunnen ontstaan bij de keuze voor een richtlijn worden zo geminimaliseerd. Bovendien kan het voorstel sneller in werking treden. Anderzijds vraagt Nederland zich af of de keuze voor een verordening in plaats van een richtlijn het meest geëigende instrument is. Indien toch voor een verordening wordt gekozen is van belang dat de opgenomen bepalingen hierin voldoende specifiek en gedetailleerd worden opgenomen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*
Er worden geen consequenties voorzien voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
Er worden geen consequenties voorzien voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
In het *Impact Assessment* geeft de Commissie aan dat zij niet verwacht dat het voorstel significante directe kosten met zich brengt. Het voorstel bepaalt onder meer dat aanbieders niet verplicht zijn om te waarborgen dat bij grensoverschrijdend gebruik hetzelfde kwaliteitsniveau van toepassing is als bij gebruik in het land van gewoonlijk verblijf van de consument. Hiermee worden kosten voorkomen. Voor consumenten kan het voorstel een positief effect hebben omdat zij in de lidstaat waar zij niet gewoonlijk verblijven, toegang krijgen tot online-*content* diensten waarvoor zij in hun lidstaat van gewoonlijk verblijf legaal toegang hebben of *content* online hebben gekocht of gehuurd.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Er worden geen administratieve lasten voorzien voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Het voorstel brengt mogelijk een voordeel met zich voor de eerste aanbieder van portabiliteit en kan daardoor een effect hebben op de concurrentie tussen online-aanbieders van audiovisuele diensten en betaalde televisie-aanbieders, omdat de eerste aanbieder daarmee mogelijk aantrekkelijker wordt voor consumenten.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Er worden geen consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctioneringsbeleid voorzien.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
   Er worden geen implicaties voorzien voor gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.
c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
   De Verordening treedt 20 dagen na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie in werking en wordt zes maanden na de dag van publicatie van toepassing in de lidstaten. Dit wordt haalbaar geacht.
d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
   Er is geen wenselijkheid met betrekking tot een evaluatie-/horizonbepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er worden geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien.